

UDK: 341.29:323.15(4)
 341.29:342.724(4)
 Primljeno: veljača 2019.
 Pregledni znanstveni rad
 DOI: 10.32984/gapzh.10.1.3

Dr. sc. Vesna Crnić-Grotić*

OBVEZA ZAŠTITA MANJINA OD KOPENHAGENA DO DANAS

Hrvatska je na putu prema Europskoj uniji morala udovoljiti nizu zahtjeva. Unija je uvjete propisala na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine, a prva skupina tih uvjeta uključivala je i zaštitu ljudskih prava i osobito prava manjina. Zaštita manjina bila je posebno važna u kontekstu oružanog sukoba koji se vodio na području bivše Jugoslavije. Tijekom devedesetih Hrvatska je postala strankom međunarodnih ugovora Vijeća Europe koji su se odnosili na zaštitu manjina: Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Europske povelje za zaštitu regionalnih i manjinskih jezika. Prihvatanjem ugovora Hrvatska se podvrgnula i međunarodnom nadzoru primjene i poštivanja svojih međunarodnih obveza. Prikazom i analizom izvještaja nadzornih tijela može se pratiti i u koliko je mjeri Hrvatska uspjela u tome.

Ključne riječi: zaštita manjina; Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina; Europska povelja za zaštitu regionalnih i manjinskih jezika; kriteriji iz Kopenhagena EU-a.

1. UVOD

Proširenje Europske zajednice, odnosno kasnije Europske unije, bilo je osnova svih planova te zajednice država, osobito nakon pada Berlinskog zida, kada su se pojavili mogući novi kandidati za članstvo. Neke od država oslobođenih okova komunizma i sovjetske presije bile su gotovo spremne, ali neke među njima izazivale su oprez među starim članicama.¹ Dug period života u nedemokratskim sustavima sigurno je ostavio trag i na institucijama i na ljudima. U prethodna četiri proširenja EZ-a riječ je bila, prije svega, o političkim procesima, dok su tehnički detalji bili manje zastupljeni.²

* Dr. sc. Vesna Crnić-Grotić, redovita profesorica u trajnom zvanju na Katedri za međunarodno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci i redovita članica Akademije pravnih znanosti Hrvatske (Full Professor tenure, Chair of International Law, Faculty of Law, University of Rijeka and full member of the Croatian Academy of Legal Sciences): vesnacg@pravri.hr

Autorica je dugogodišnja članica i predsjednica Odbora stručnjaka za Europsku povelju za regionalne ili manjinske jezike, ali stavovi izneseni u ovom članku odražavaju samo njezine osobne stavove.

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-8497-959

¹ Da je oprez bio nužan, pokazuju i noviji retrogradni procesi u Mađarskoj i Poljskoj u kojima se krše i temeljna pravila europskoga pravnog poretka.

² EZ se od početnih šest članica proširio 1973. na Dansku, Irsku i Ujedinjeno Kraljevstvo kojem je to pošlo za rukom tek iz trećeg puta zbog snažna protivljenja Francuske. Grčka je postala članica 1981. godine, a Španjolska i Portugal 1986. Četvrto proširenje 1995. obuhvatilo je Austriju, Finsku i Švedsku.

Međutim, nove su države očito bile nov izazov. Predsjedništvo Europskoga vijeća prihvatilo je, stoga, 1993. kriterije koji su trebali osigurati usklađenost sustava novih članica sa starim poretom i europskim vrijednostima.³ Kriteriji su se odnosili na države srednje i istočne Europe. Bio je to prvi put da se Europska zajednica odlučila za takav pristup kod primanja novih članica: postavili su se transparentni kriteriji i označen je početak utakmice s obećanjem da će države koje ispune postavljene kriterije biti primljene u članstvo. Pritom su postavljena i, sportskim rječnikom rečeno, „prolazna vremena“ i mjerenja rezultata.⁴

Vijeće je postavilo, dakle, tri glavna kriterija koje države kandidatkinje srednje i istočne Europe⁵ moraju zadovoljiti ako žele postati članice:

- politički kriterij – stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina
- gospodarski kriterij – postojanje učinkovita tržišnog gospodarstva te sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s konkurentnim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar EZ-a
- pravni kriterij – prihvaćanje cjelokupne pravne stečevine EZ-a i prihvaćanje političkih ciljeva EZ-a te sposobnost ispunjavanja svih obveza.

Kao što je poznato, Hrvatska je zbog situacije u kojoj se nalazila i nakon puno peripetija propustila peto, veliko, tzv. „big bang“ proširenje 2004. godine koje je bilo najmasovnije i obuhvatilo je čak 10 novih članica⁶, ali i popravno 2007. koje je uzelo još Rumunjsku i Bugarsku u članstvo. Konačno je Hrvatska, kao nekakvo europsko ružno pače, primljena sama u šestom krugu 2013. godine. Drugim riječima, tek je tada i službeno potvrđeno ispunjavanje svih kriterija za članstvo.

Tema ovog rada, naravno, nije proširenje EU-a, nego prikaz stanja zaštite manjina u Hrvatskoj i pridržavanja kopenhaskih kriterija nakon ulaska u članstvo. Već je u pripremama za članstvo Hrvatska ispunila obveze glede zakonskog okvira zaštite manjina u kojem je glavni Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina iz 2010. godine.⁷ No, kako samo postojanje zakona nije nužno i jamstvo da će se nečija prava poštivati, sa svrhom utvrđivanja stvarnog stanja poslužiti će nam izvještaji međunarodnih nadzornih tijela na temelju ugovornih obveza koje je Hrvatska prihvatila: izvještaj Odbora stručnjaka za Europsku povelju o regionalnim i manjinskim

³ *European Council (1993). Presidency Conclusions, European Council of Copenhagen.* Dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>.

⁴ Veebel 2011.

⁵ Za države zapadnog Balkana postojao je dodatni kriterij: *Stabilization and Association process*, u odnosu na regionalnu suradnju i dobrosusjedske odnose.

⁶ Cipar, Češka, Estonija, Litva, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija.

⁷ NN, br. 155/02 i 80/10. Relevantni su i zakoni koji se odnose na službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina (NN, br. 51/00 i 56/00 – ispr.), odgoj i obrazovanje (NN, br. 51/00, 56/00) te izbor zastupnika u Sabor te predstavnika u tijela lokalne i područne samouprave, ali i neki drugi.

jezicima te izvještaj Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina. Igrom slučaja oba tijela pripremala su svoje posljednje izvještaje za Hrvatsku između 2014. i 2016. godine, u vrijeme nekih procesa u Hrvatskoj koji su imali utjecaj na položaj manjina. Valja podsjetiti da je u to vrijeme na vlasti bila Vlada Zorana Milanovića, no izložena stalnim agresivnim pritiscima desnice koja se formalno pozivala na Domovinski rat, ali je u pozadini često bila želja za povijesnim revizionizmom i rehabilitacijom ustaštva.⁸

Oba izvještaja popraćena su i odgovarajućim rezolucijama Odbora ministara Vijeća Europe. Odbor je ovlašten davati preporuke za bolju implementaciju obaju tih ugovora, koje države nastoje provesti.

2. EUROPSKA POVELJA O REGIONALNIM I MANJINSKIM JEZICIMA

Tim međunarodnim ugovorom države stranke preuzimaju obvezu da će „poticati i jamčiti“ upotrebu manjinskih jezika koji se tradicionalno rabe na njihovu području u obrazovanju, sudstvu, državnoj i lokalnoj upravi i samoupravi, kulturi, ekonomskom životu i javnim službama te u prekograničnoj suradnji. Zaključen je 1992. godine i stupio na snagu 1998. Danas ima 25 država stranaka, a posljednja ratifikacija bila je 2010. godine. Ugovorom je predviđen nadzor Odbora stručnjaka na temelju periodičnih izvještaja stranaka.⁹

Taj Ugovor Vijeća Europe specifičan je po tome što je njegov predmet zaštita manjinskih i regionalnih jezika kao kulturnog blaga Europe i promicanje njihove upotrebe u javnom životu. Nastao je kao odgovor na političke i teritorijalne promjene u Europi krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog stoljeća, a u kontekstu tada prevladavajućega zapadnoeuropskog shvaćanja građanskih prava pojedinaca. Druga njegova specifičnost vidi se u tzv. menu-sustavu. Naime, ugovor ima dva glavna dijela. Dio II odnosi se na sve jezike koji odgovaraju definiciji iz čl. 1. Povelje i on sadržava osnovna načela i ciljeve Povelje. Naprotiv, Dio III dopušta državama da izaberu jezike kojima će pružiti posebnu zaštitu u skladu s odabranim odredbama toga dijela Povelje.¹⁰ Na taj način države same kreiraju svoje obveze u tom dijelu ovisno o

⁸ Prosvjedi protiv ćirilice u Vukovaru započeli su već u siječnju 2013., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/Prosvjed-protiv-uvodenja-cirilice-u-Vukovaru-Neka-se-vlast-ne-igra-s-poginulima-za-domovinu-jer-ce-proci-kao-cetnici-%3F91/657960.aspx>. Branitelji su šator ispred Ministarstva podigli 20. listopada 2014. Kulminacija proustaškog sentimenta viđena je na prosvjedu 26. siječnja 2016. protiv Vijeća za elektroničke medije u Zagrebu, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/prosvjednici-vikali-za-dom-spremni-te-vrijedali-mirjanu-rakic-i-gorana-radmana-20160126>.

⁹ Svi izvještaji dostupni su na internetskim stranicama Odbora stručnjaka, <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/home>.

¹⁰ Npr. u obrazovanju država može izabrati ili da osigurava nastavu na manjinskom jeziku ili samo učenje jezika. V. *Nogueira López* i dr. 2012, za izvrstan komentar Povelje.

situaciji u državi, broju jezika i njihovih govornika. Nažalost, neke države stranke nisu iskoristile tu mogućnost i za sve svoje manjinske jezike prihvatile su iste odredbe.

Povelja definira manjinski jezik kao jezik koji tradicionalno upotrebljavaju na dijelu teritorija države stanovnici države stranke čiji je broj manji od većine stanovnika i različit je od službenog jezika te države. Također, ne smije biti riječ o dijalektu službenog jezika ili jeziku imigranata. Jezici koji ispunjavaju te uvjete pokriveni su Poveljom *ipso facto*, bez posebne izjave, iako su u praksi česti slučajevi da se države i govornici ne mogu složiti je li neki jezik stvarno manjinski jezik, ili je dijalekt službenog jezika, ili pak jezik imigranata.¹¹

Hrvatska je izvorna stranka Povelje od 1998. godine.¹² U svome ratifikacijskom instrumentu navela je jezike kojima će pružiti posebnu zaštitu prema Dijelu III: srpski, talijanski, mađarski, češki, slovački, ukrajinski i rusinski. Unatoč očitim razlikama u snazi i položaju tih jezika, Hrvatska se odlučila za isti „menu“ za svih sedam jezika. Istodobno je stavila rezervu na članak 7.5. Povelje kojim se iz zaštite Povelje isključuju tzv. neteritorijalni jezici.¹³

Iako je rezerva dopuštena samom Poveljom, Hrvatska je, uz Ukrajinu, jedina do sada iskoristila tu mogućnost. Postojale su neke naznake da će je država povući, ali se do danas to nije dogodilo.¹⁴ Rezervom bi bili „pogođeni“ jezici koji jesu tradicionalni u Hrvatskoj, ali nemaju neko svoje tradicionalno područje. Obično se smatra da su to romski i jidiš, ali u slučaju Hrvatske upitan je status romskog, bajaškog¹⁵, slovenskog i njemačkog jezika. U svome posljednjem izvještaju Odbor stručnjaka zaključio je da se, osim romskog (Romani čhib), nijedan od tih jezika, zapravo, ne može smatrati, neteritorijalnim.

U monitoringu se pojavio i problem istrorumunjskog koji Hrvatska ne smatra jezikom nacionalne manjine, stoga mu ne pruža adekvatnu zaštitu, npr. u obrazovanju. S druge strane, registrirala ga je kao nematerijalnu baštinu prema UNESCO-ovoj

¹¹ U Poljskoj se već dugo odvija rasprava između vlasti i govornika šleskog jezika kojih navodno ima gotovo pola milijuna, ali ga država smatra dijalektom poljskog. Opš. *Wicherkiewicz* 2019. Španjolska, s druge strane, priznaje samo one jezike koji su priznati statutima autonomnih zajednica, ali ne i one koji se u njima ne spominju. Tako trenutačno traje rasprava o arapskom jeziku *darija* za koji govornici tvrde da se tradicionalno govori u španjolskoj enklavi Ceuti na afričkom kontinentu, a država tvrdi da je riječ o imigrantskom jeziku.

¹² NN-MU, br. 19/97.

¹³ Neteritorijalni jezici također se tradicionalno upotrebljavaju na području države stranke, ali to područje nije određeno zbog npr. nomadskog načina života govornika kao što je često slučaj s Romima.

¹⁴ Peti izvještaj, str. 4.

¹⁵ Riječ je o različitim dijalektima koji se mogu staviti pod zajedničko ime *bajaški rumunjski*. Njegovi govornici žive uglavnom u Međimurju i Baranji i često se smatraju Romima iako govore različite jezike.

Konvenciji za zaštitu nematerijalne kulturne baštine.¹⁶ Riječ je o ekstremno ugroženu jeziku koji govori vrlo malen broj starijih govornika u nekoliko sela na Ćićariji i prijeti mu nestanak.¹⁷

Nadalje, problem koji postoji u tumačenju i primjeni Povelje od početka u odnosu na Hrvatsku odnosi se na interpretativnu izjavu kojom Hrvatska tumači izraz „područje na kojem se regionalni ili manjinski jezici upotrebljavaju“ sa svrhom primjene posebnih odredaba prema Dijelu III Povelje. Izjavom se određuje primjena tih odredaba samo u područjima u kojima je manjinski jezik u „službenoj i ravnopravnoj upotrebi“. Izjava upućuje na članke Ustava i Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina koji je vrijedio u vrijeme ratifikacije.¹⁸ U tom zakonu bilo je propisano da se drugi jezik i pismo, osim hrvatskog, mogu uvesti u službenu uporabu u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima „pripadnici etničke i nacionalne zajednice ili manjine čine većinu u ukupnom broju stanovnika“.¹⁹

Iako je taj zakon izvan snage već od 2000. i na snazi je novi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, država nije povukla tu izjavu. Međutim, svojim tumačenjem Odbor ju je odlučio ignorirati, smatrajući da je postavljen prag od više od 50 % u potpunju neskladu s duhom Povelje.²⁰ No, i novi Zakon donosi prag od jedne trećine koji je previsok u očima Odbora.²¹ Indikativno je da nijedna od 25 država stranaka nema prag od 1/3, većina država ima prag od 20 % ili manje. U načelu Odbor ne prihvaća brojčane pragove jer Povelja jasno propisuje da se mora primjenjivati gdje god „broj korisnika jezika opravdava predviđene mjere“ u skladu sa situacijom i koliko je to razumno moguće.²²

Naime, vrlo je lako zamisliti da taj broj u većim gradovima i općinama može biti manji od 30 %, a ipak dovoljan da upotreba jezika u javnom životu bude opravdana. Odbor je u tom smislu apostrofirao grad Daruvar, gdje su pripadnici češke manjine činili manje od 30 % od ukupne populacije, ali je to mjesto ipak tradicionalno kulturno i administrativno središte za pripadnike te manjine. Sličan je bio slučaj i s općinom

¹⁶ Podatak dostupan na stranici Ministarstva kulture, <https://www.min-kulture.hr/default.aspx?ID=4425>.

¹⁷ Govornici se, u pravilu, smatraju Hrvatima iako je jezik povezan s rumunjskim. Od recentnijih istraživača lingvista tog jezika ističe se Goran Filipi (npr. Filipi 2002).

¹⁸ NN, br. 34/92.

¹⁹ *Ibid.*, čl. 7.

²⁰ Čini se da je Ukrajina odlučila pratiti hrvatski primjer, pa je i njezin prvi prijedlog praga bio 50 %. No, na intervenciju Odbora njezin kasniji zakon spustio je prag na 10 %. *Application of the Charter in Ukraine, 2nd monitoring cycle (ECRML 2014-3)*.

²¹ Brojčani prag ipak nije jedini kriterij. Jedinice lokalne ili područne samouprave mogu uvesti manjinski jezik u službenu upotrebu i svojim statutom, a moguće je da je dvojezičnost predviđena međunarodnim ugovorom, kao npr. za bivšu Zonu B u Istri.

²² Članak 10.1. Povelje.

Beli Manastir za mađarsku manjinu, a vjerojatno bi se isto moglo ustvrditi i za talijanski jezik u Rijeci. Nepotrebno je isticati da nijedna manjina u Hrvatskoj ne doseže 30 % u nekoj županiji, što propis i prateću ratifikaciju čini besmislenima i praznima.

Za usporedbu, Slovačka je kao granicu postavila 20 %, ali je Odbor i u tom slučaju bio kritičan zbog proizvoljnosti i zbog nestabilnosti takva kriterija. Što ako broj govornika manjinskog jezika u idućem popisu stanovništva padne ispod te granice, gube li onda govornici sva prava na službenu uporabu svoga jezika iako se možda njihov apsolutni broj nije promijenio? Takav je slučaj s hrvatskom manjinom u Slovačkoj, koja po posljednjem popisu prelazi prag od 20 % u općini Bratislava-Jarovce/Hrvatski Jandrof za samo pet (5) osoba! Neki novi popis stanovništva mogao bi tu osjetljivu vagu pomaknuti na drugu stranu, pa bi Hrvati izgubili mogućnost korištenja svojim jezikom i u toj jedinoj općini. Slovačka je zbog toga snizila kriterij na 15 %, ali još nije odredila koji bi to apsolutni broj bio za nju dovoljan za punu primjenu Povelje.²³

Sve u svemu, Odbor je razočarano utvrdio da se od prošlog izvještaja nije učinilo ništa u uklanjanju previsoka praga, smatrajući da se Povelja mora primjenjivati u tom dijelu u svim jedinicama u kojima je „broj govornika dovoljno visok da opravda primjenu Povelje“. Tako je u vrijeme izvještaja bilo 27 jedinica u kojima je manjinski jezik bio u službenoj upotrebi na temelju broja pripadnika nacionalne manjine: 23 sa srpskim jezikom te po jedna za češki i slovački. Smanjio se broj jedinica u kojima su trećinu dosežali pripadnici talijanske i mađarske manjine (samo po jedna), dok Rusini i Ukrajinci nisu dosegli prag ni u jednoj jedinici. No, zahvaljujući opciji da odluku o službenoj upotrebi manjinskih jezika mogu donijeti i same jedinice, češki i slovački uvedeni su u jednu, mađarski u četiri, rusinski u dvije, srpski u tri, a talijanski u čak 19 jedinica lokalne samouprave. Istarska županija do danas je jedina županija u kojoj je manjinski jezik (talijanski) u službenoj upotrebi.²⁴

Uvođenje nekoga manjinskog jezika u službenu upotrebu utječe na mogućnost korištenja tim jezikom u radu organa jedinice lokalne uprave i samouprave, ali i u radu državnih upravnih i sudskih organa čija se nadležnost proteže na tu jedinicu. Međutim, osim talijanskog jezika koji se stvarno upotrebljava u upravnim tijelima, a nešto manje i u sudskim, ostali manjinski jezici rabe se više na simboličkoj razini. To uključuje i vrlo vidljivu upotrebu u nazivima mjesta, ulica i ustanova. Kao i u nekim drugim državama, i u Hrvatskoj je takva „vidljiva“ upotreba manjinskih jezika dovela i do sukoba s većinskim stanovništvom.²⁵

²³ Uvjet je da manjina čini 15 % stanovnika općine u dvama konsektivnim popisima stanovništva. Sljedeći popis treba se održati 2021. godine.

²⁴ Dvojezičnost je uređena Statutom Istarske županije od 2009. godine na cijelom području bez obzira na broj pripadnika talijanske manjine.

²⁵ Opš. v. *Crnić-Grotić* 2018.

Kao što smo rekli, srpski jezik jedan je od jezika koje je Hrvatska preuzela štiti Poveljom. Pritom za tu obvezu nije bitno o kojoj je varijanti srpskog jezika riječ – ekavici ili ijekavici. To određuju govornici u dijalogu s vlastima i u skladu sa svojom tradicijom jer Povelja štiti jezike kojim se „tradicionalno koriste na području države stranke“. Budući da se Srbi u Hrvatskoj tradicionalno koriste objema varijantama, znači da su obje „pokrivene“. Ista je stvar i s ćirilicom kao tradicionalnim pismom Srba i dijelom njihova nacionalnog identiteta. Odbor stručnjaka Vijeća Europe prihvatio je ćirilično pismo kao dio obveze zaštite i promocije srpskog jezika u skladu sa željama govornika. U takvim je okolnostima želja samih govornika presudna, a ćirilično pismo bitan je element izgradnje nacionalnog identiteta srpske manjine u Hrvatskoj.²⁶

U nekim je slučajevima Odbor primijetio da se Srbi katkad ne usuđuju tražiti upotrebu srpskog jezika i ćirilice zbog straha od podizanja napetosti i neprijateljskih osjećaja. U praksi usmena upotreba srpskog jezika ne stvara većih problema zbog sličnosti s jezikom okoline (u istočnoj Slavoniji velik dio stanovnika koristi se ekavicom), ali upotreba ćirilice nerijetko izaziva zazor i neugodnosti. Ta se nelagoda odnosi i na druge manjine koje se koriste ćiriličnim pismom, kao što su Rusini i Ukrajinci.

U vrijeme izvještaja 2014. godine došlo je do nemira u Vukovaru u povodu isticanja ćiriličnih natpisa na državnim institucijama, a zbog primjene Ustavnog zakona. Prema popisu stanovništva iz 2011., naime, broj pripadnika srpske manjine u gradu dosegao je prag (34,87 %) i nastupila je zakonska obveza uvođenja srpskog jezika i pisma u službenu upotrebu. U vrlo emotivnim istupima dio stanovnika nije prihvatio ćirilicu u gradu vidjevši u tom pismu simbol ratne okupacije i stradanja te je čak pokrenuta i inicijativa za održavanje referenduma o izuzimanju Vukovara od zakonske obveze upotrebe manjinskog (srpskog) jezika te o povećanju praga na 50 %. Međutim, Ustavni sud odbio je inicijativu kao protuustavnu držeći da se povećanje praga za službenu uporabu jezika i pisma, koje se traži u predloženom referendumskom pitanju, ne bi moglo opravdati na temelju Ustava. U isto vrijeme sud je naložio upravi Vukovara i državi da na lokalnoj i državnoj razini uredi pitanje korištenja manjinskim jezicima u takvim situacijama.²⁷

Grad je 17. kolovoza 2015. donio statutarnu odluku o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara i statutarnu odluku o ostvarivanju ravnopravne službene uporabe jezika i pisma srpske nacionalne manjine na području Grada Vukovara.²⁸ Odluke su

²⁶ Opš. v. *Škiljan* 2014.

²⁷ NN, br. 104/14. Ustavni sud u svom obrazloženju nije smatrao potrebnim spomenuti međunarodne obveze RH prema Povelji.

²⁸ Odluka je dostupna na adresi http://www.vukovar.hr/images/stories/files/uot/gv_sjednice/2015-sjednica-013/gv13-02.pdf. Simptomatično je da su posljednje vijesti o nacionalnim manjinama na službenim stranicama Grada Vukovara iz 2015. i 2016. godine, <http://www.vukovar.hr/grad-vukovar/uprava/vijeca-nacionalnih-manjina> (20. 1. 2019.).

bile takve da ih je tadašnji ministar na odlasku Arsen Bauk suspendirao. No, s promjenom vlasti nije nam poznato što se dalje dogodilo s njima.²⁹

U svojim preporukama Hrvatskoj Odbor ministara Vijeća Europe pozvao je Hrvatsku da „nastavi s naporima“ u promociji osviještenosti i tolerancije prema manjinskim jezicima, uključujući i u dijelu koji se odnosi na korištenje nazivima na ćirilicom pismu. U skladu s Poveljom od države stranke očekuje se da te ciljeve promovira osobito u obrazovanju i u medijima. Nadalje, Hrvatska bi morala poduzimati mjere kojima će osigurati korištenje manjinskim jezicima u praksi državnih organa i organa vlasti lokalnih jedinica. Revidiranje (smanjenje) postojećeg praga za uvođenje manjinskog jezika u službenu upotrebu i poticanje takve upotrebe u svim sredinama gdje postoji dovoljan broj korisnika nekog jezika trebale bi biti stalna zadaća hrvatskih vlasti kao i poticanje govornika manjinskih jezika da se koriste pravom na obrazovanje na manjinskom jeziku, osobito za one jezike gdje su te mogućnosti ograničene (rusinski, ukrajinski). Konačno, Odbor ministara nije propustio ponoviti svoje preporuke koje se tiču korištenja manjinskim jezicima u televizijskim programima.³⁰

Države stranke Povelje imaju obvezu izvještavanja svake tri godine i u tim izvještajima moraju izvijestiti i o poduzetim mjerama na izvršenju preporuka.³¹ Hrvatska je bila dužna podnijeti nov izvještaj 2017. godine, ali do početka 2019. godine to još nije učinila.

3. OKVIRNA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA

Okvirna konvencija ugovor je sklopljen u krilu Vijeća Europe koji je, kao i Povelja o jezicima, trebao biti odgovor na korjenite promjene u Europi nakon pada Berlinskog zida. Sročena je kao „okvirna“ jer je pružala pravni okvir u kojem će svaka država stranka prilagoditi svoj pravni sustav u skladu s vlastitim potrebama.

Konvencija ne daje definiciju pojma „nacionalna manjina“ zadržavajući svoj fleksibilni pristup tako da države stranke mogu same odrediti krug osoba na koje će se Konvencija primjenjivati.³² Sloboda ipak nije neograničena. Države su dužne pošti-

²⁹ U Ministarstvu su smatrali da je spornim odredbama odgođeno pravo na ravnopravnu službenu uporabu srpskog jezika i ćirilice pisma u Vukovaru, <http://www.politikaplus.com/novost/132727/bauk-prije-odlaska-srusio-anticirilicni-statut-grada-vukovara>.

³⁰ Na javnoj televiziji emitiraju se „Prizma“ i „Manjinski mozaik“. Odbor zamjera da se manjinski jezici u njima upotrebljavaju bez jasnog plana i rasporeda, pa govornici nikad ne znaju hoće li se njihov jezik čuti ili ne. Osim toga, ne postoje programi namijenjeni djeci.

³¹ Odlukom Odbora ministara od srpnja 2018. mijenja se period izvještavanja na pet godina. *Strengthening the monitoring mechanism of the ECRML*, CM/Del/Dec (2018)1330/10.4e.

³² 18 država dalo je deklaraciju pri ratifikaciji o njihovom tumačenju pojma nacionalne manjine, a u nekima od njih tvrdi se da dotična zemlja nema nacionalnih manjina. Postoje i mišljenja da je pristup Konvencije preuzak jer se odnosi samo na nacionalne manjine. Shaw 2017, str. 271. Opš. o različitim

vati načela međunarodnog prava, uključujući i načelo da je postojanje nacionalne, vjerske ili jezične manjine pitanje činjenica, a ne priznanja.³³ Nadalje, općeprihvaćeno je pravo pojedinca da se slobodno izjašnjava o (ne)pripadnosti nekoj manjini, a da to ne smije biti razlogom diskriminacije.

Konvencija je stupila na snagu 1998. godine i do danas (a zapravo do 2006. godine kada je bila posljednja ratifikacija) okupila je 39 država stranaka.³⁴ Države stranke imaju obvezu podnošenja izvještaja svakih pet godina Savjetodavnom odboru koji Odboru ministara Vijeća Europe predlaže preporuke državama strankama radi bolje implementacije Konvencije.

Hrvatska je stranka od 1998. Do sada je podnijela četiri izvještaja, a posljednji je bio 2014. godine. Izvještaj Savjetodavnog odbora objavljen je 2016. godine. Peti izvještaj očekuje se 2019. godine.³⁵

Sadržajno, Konvencija obvezuje države stranke da poštuju ljudska prava pripadnika manjina koje oni ostvaruju sami ili u kolektivu s drugim članovima svoje zajednice te da jamče njihovu jednakost u svim područjima života.³⁶ Države moraju ostvarivati uvjete u kojima će se pripadnicima manjina omogućiti očuvanje i razvoj njihove kulture, vjere, jezika, načina života i zaštititi ih od diskriminacije. Sudeći prema posljednjem izvještaju koji je, kao i kod Povelje, bio prihvaćen u vrijeme pogoršanja društvene klime glede zaštite manjina, Hrvatska se nije osobito iskazala. Odbor je konstatirao da je hrvatski pozitivni zakonski okvir dobar, ali da se ne primjenjuje dovoljno u praksi.³⁷ Naprotiv, primjetan je porast nacionalizma i političkog radikalizma usmjeren protiv manjina, osobito u dijelovima Hrvatske „koji su bili jako pogođeni sukobom“ između 1991. i 1995.³⁸ Nadalje, Odbor primjećuje da broj pripadnika

pristupima država v. *Thematic commentary No. 4: The scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, dostupno na internetskoj stranici <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a8fe8>.

³³ *General Comment No. 23* (1994) Odbora za ljudska prava UN-a, str. 38. Komentar se odnosi na čl. 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Formalno, to je jedini ugovorni propis koji se odnosi na zaštitu pripadnika manjina na razini UN-a. Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, što ju je Opća skupština UN-a prihvatila 1992. godine (Res. 47/135) nije pravno obvezujuća, ali dio njezinih propisa odražava običajno pravo. V. *Phillips, Rosas* (ur.) 1993.

³⁴ Četiri države samo su potpisale (Belgija, Grčka, Island i Luksemburg), a Andora, Francuska, Monako i Turska nisu ni potpisnice.

³⁵ Svi izvještaji dostupni su na internetskim stranicama Savjetodavnog odbora, <https://www.coe.int/en/web/minorities/home>.

³⁶ Do danas je izdano nekoliko izvrsnih komentara Konvencije, ali izdajamo *Weller* (ur.) 2006. Na hrvatskom jeziku sveobuhvatan prikaz sustava zaštite manjina nalazimo u *Mazur Kumrić* 2017.

³⁷ Ustavni zakon ostaje glavni zakonski akt koji se odnosi na prava manjina.

³⁸ *Advisory Committee, Fourth Opinion on Croatia*, prihvaćen 28. 11. 2015. Zamjetno je da Odbor ne definira „sukob“. Tvrdnju da je tijekom Oluje vođen „sustavan i široko rasprostranjen napad na civile“ podupire prvostupanjskom, a ne žalbenom presudom ICTY u predmetu *Gotovina et al.* (§ 28).

manjina zaposlenih u javnim službama ostaje jako nizak te da se ne poštuje pravo na korištenje manjinskim jezicima sa službenom svrhom. Posebno je Odbor naglasio problem govora mržnje protiv manjina koji je postao prihvaćen u medijima i u javnim raspravama. Problem ostaju i povrat i obnova imovine izbjeglica kao i stjecanje državljanstva osoba bez državljanstva.

Iako Odbor, u pravilu, govori općenito o „manjinama“, jasno je da se najveći broj problema odnosi na srpsku i romsku manjinu. Dok je prva stigmatizirana na osnovu kolektivne krivnje za ratna stradanja u Domovinskom ratu, Romi su u našem društvu „tradicionalno“ i stigmatizirani i diskriminirani zbog svoga socijalnog položaja, siromaštva i etničke pripadnosti. U području obrazovanja, na primjer, prema podacima iz 2014. godine, samo 25 % romske djece završi osnovnu, a 10 % srednju školu, što poslije ima znatan utjecaj na njihovu mogućnost zapošljavanja ili studiranja.³⁹ Iako je Hrvatska poduzela mjere integracije romske djece osobito nakon presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Oršuš*⁴⁰, situacija još nije zadovoljavajuća, a zabrinjava i odbijanje neromskih roditelja da zadrže djecu u „romskim“ školama u kojima su djeca većinom Romi. Od države se očekuje da aktivno djeluje u društvu radi postizanja društvene integracije.

Savjetodavni odbor izdao je set preporuka hrvatskim vlastima koje je potvrdio i Odbor ministara svojom Rezolucijom od 11. svibnja 2017.⁴¹ Razlikuju se „preporuke za žurnu akciju“ od „daljnjih preporuka“ iako sve jednako obvezuju. Među žurnim preporukama odbori traže od Republike Hrvatske da uvede učinkovite mjere kako bi osobe koje pripadaju manjinama uživale slobodno svoja prava; odmah osudi jasno i glasno sve pojave nacionalističke i antimanjinske retorike; osigura učinkovitu istragu i kažnjavanje svih oblika zločina iz mržnje i govora mržnje te da dâ prioritet infrastrukturnom i investicijskom razvoju nerazvijenih područja, osobito onih s povratnicima i Romima.

4. ZAKLJUČAK

Hrvatska je prihvaćanjem opisanih međunarodnih ugovora prihvatila i nadzor nad njihovom primjenom te obvezu prihvaćanja preporuka Odbora ministara Vijeća Europe u skladu s pravilima međunarodnog prava. Početkom 2019. možemo se pitati je li i u kolikoj mjeri Hrvatska prihvatila preporuke po posljednjim izvještajima o implementaciji Europske povelje i Okvirne konvencije. Za konačnu presudu morat

³⁹ Četvrti izvještaj, § 68. I drugi podatci potvrđuju diskriminaciju kojoj su izloženi pripadnici romske manjine: 92,3 % Roma živi u siromaštvu u usporedbi s 42 % neroma. Roma je nezaposlenih 65 % u usporedbi s 24 % neroma. *Ibid.*, § 93. Podatke je prikupio UNDP.

⁴⁰ V. bilj. 44 dolje.

⁴¹ *Resolution CM/ResCMN(2017)3 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia*, prihvaćeno 11. svibnja 2017.

ćemo pričekati nov nadzorni ciklus, ali neke rezultate naći ćemo u izvještaju Europske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) objavljen u svibnju 2018.⁴²

ECRI je komisija Vijeća Europe koja se ne temelji na nekoj posebnoj konvenciji, nego je zadužena za borbu protiv rasizma i diskriminacije po osnovi rase, etničkog ili nacionalnog podrijetla, seksualne orijentacije i roda itd. Ona redovito nadzire države članice Vijeća Europe i objavljuje izvještaje s preporukama svakih pet godina.⁴³

U posljednjem izvještaju o Hrvatskoj ECRI konstatira da je ostvaren određen napredak od prošlog izvještaja: dopunjen je zakonski opis zločina iz mržnje i provedena je obuka policije, tužitelja i sudaca o diskriminaciji. Također je prihvaćena Nacionalna strategija za Rome za razdoblje 2013. – 2020. Romi ostaju vrlo ranjiva skupina iako je Komisija uočila poboljšanja u odnosu na dostupnost predškolskog odgoja i osnovnog školovanja za romsku djecu.⁴⁴ Nažalost, većina zapaženih pozitivnih promjena dogodila se do 2016. godine, a nakon toga uslijedila je stagnacija, pa čak i nazadovanje u dosegnutim standardima. I ECRI je, poput opisanih odbora, uočio opće pogoršanje društvene klime u odnosu na pripadnike manjina, osobito Srba i Roma. Povećana je količina javnog govora mržnje, i to često i od onih koji bi morali provoditi zakon i suzbijati takve primjere. Zabilježen je i veći broj fizičkih napada protiv Srba i Roma u kojima su policija i tužiteljstvo propustili označiti ih kao zločin iz mržnje. Umjesto toga napadi su tretirani kao prekršaji protiv javnog reda i mira, često s minimalnim kaznama, čime se propustilo poslati jasnu poruku protiv zločina iz mržnje.⁴⁵ Komisija je, nadalje, primijetila da se nastavlja s diskriminacijom pri zapošljavanju pripadnika tih dviju manjina, a zamjetno je i gospodarsko zanemarivanje krajeva u kojima su nastanjeni povratnici.⁴⁶

U lipnju 2018. godine Vijeće Europe obilježilo je 20. obljetnicu stupanja na snagu obaju instrumenata posvećenih zaštiti pripadnika manjina i njihovih jezika. Hrvatska je u tom času predsjedala Vijećem Europe i među svoje ciljeve navela je, između ostalog, i promociju zaštite manjina.⁴⁷ Još da to svoje obećanje provede i u djelo pa

⁴² *ECRI Report on Croatia, (5th monitoring cycle)*, prihvaćen 21. ožujka 2018. Izvještaj pokriva razdoblje do 7. prosinca 2017., <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia/16808b57be>.

⁴³ Svi izvještaji dostupni su na internetskoj stranici <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/home>.

⁴⁴ Hrvatska je određena poboljšanja u tom području postigla izvršavajući presudu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u predmetu *Oršuš* (2010.). Tada je Veliko vijeće Suda zaključilo da je praksa odvajanja romske djece u posebne razrede radi učenja hrvatskog jezika diskriminacija kada se ne poduzmu i druge odgovarajuće mjere za njihovu integraciju.

⁴⁵ Usp. predmet *Škorjanec* (ESLJP 2017.) u kojem je sud utvrdio rasnu diskriminaciju *po asocijaciji* u slučaju napada na djevojku koja je bila u društvu mladića Roma.

⁴⁶ Komisija je posjetila sela u kojima su Srbi povratnici živjeli bez struje jer se nije popravilo mreže ni više od dvadeset godina od završetka rata.

⁴⁷ Prioriteti Hrvatske u predsjedanju VE-om dostupni su na internetskoj stranici https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168086coc8.

da možemo zaključiti da Hrvatska ispunjava svoje međunarodne obveze *bona fide* na dobrobit svih svojih građana.

LITERATURA

1. Crnić-Grotić, V. (2018). The Right to Display Place Names in Regional or Minority Languages within the Council of Europe Legal Framework, U: Ulasiuk, I.; Hadircia, L.; Romans, W. (eds.). Language Policy and Conflict Prevention. Leiden, Boston. Brill Nijhof, 182-196.
https://doi.org/10.1163/9789004357754_012
2. Filipi, G. (2002). Istrorimumunjski lingvistički atlas. Pula. Znanstvena udruga Mediteran.
3. Mazur Kumrić, N. (2017). Europski sustav zaštite prava manjina: uz poseban osvrt na Vijeće Europe i Organizaciju za sigurnost i suradnju u Europi. Zagreb.
4. Nogueira López, A.; Ruiz Vieytes, E. J.; Urrutia Libarona, I. (eds.). (2012). Shaping Language Rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation. Council of Europe.
5. Phillips, A.; Rosas, A. (eds.). (1993). The UN Minority Rights Declaration, Turku/Åbo.
6. Shaw, M. (2017). International Law, 8th ed. Cambridge.
<https://doi.org/10.1017/9781316979815>
7. Škiljan, F. (2014). Identitet Srba u Hrvatskoj. Politička misao, 5 (2), 111-134.
8. Veebel, V. (2011). Relevance of Copenhagen Criteria in Actual Accession: Principles, Methods and Shortcomings of EU Pre-accession Evaluation. Studies of Transition States and Societies, 3 (3), 3-23.
9. Weller, M. (ed.). (2006). The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Oxford.
10. Wicherkiewicz, T.; Walkowiak, J. B. (2019). Tangled Language Policies: Polish in Lithuania vs. Lithuanian in Poland, U: Lazdina, S.; Marten, H. F. (eds.). Multilingualism in the Baltic States. London. Palgrave Macmillan. str. 153-202.
https://doi.org/10.1057/978-1-137-56914-1_6

*

1. Application of the Charter in Croatia, 5th monitoring cycle (ECRML 2015/2)
2. Advisory Committee, Fourth Opinion on Croatia, prihvaćen 28. 11. 2015.
3. ECRI Report on Croatia, (5th monitoring cycle), prihvaćen 21. ožujka 2018.
4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., NN, 104/14
5. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN, br. 65/91, 27/92, 34/92 – pročišćeni tekst, 51/00 i 105/00 – pročišćeni tekst) – izvan snage
6. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN, br. 155/02 i 80/10)

7. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN, br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15)
8. Zakon o lokalnim izborima (NN, br. 144/12 i 121/16)
9. Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (NN, br. 51/00, 56/00)
10. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (NN, br. 18/97)
11. Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (NN, br. 14/97)
12. Zakon o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina (NN, br. 51/00 i 56/00 – ispr.)

Summary

THE OBLIGATION TO PROTECT MINORITY RIGHTS FROM COPENHAGEN TO THE PRESENT

On its path to the European Union, Croatia had to fulfill a number of requirements. The EU defined the accession requirements at the meeting of the European Council in Copenhagen in 1993. The first group of requirements included the protection of human rights, especially minority rights. The protection of minorities was especially important in the context of armed conflict in the former Yugoslavia. In the 1990's Croatia became party to the international agreements of the Council of Europe related to the protection of minorities: Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages. By ratifying these agreements Croatia has become subject to international monitoring of the application of its international obligations. The analyses of reports of monitoring bodies can show to what extent Croatia has succeeded in the implementation of these agreements.

Key words: *protection of minorities, Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Charter for Regional or Minority languages, Copenhagen criteria*

